os desafios da educação no Brasil

organização de

Colin Brock • Simon Schwartzman

Estado e mercado na regulação da educação superior

Maria Helena Magalhães Castro

Introdução

Eunice Durham mostra neste volume que o ensino superior particular no Brasil mudou de papel, passando de um aceitável setor suplementar sem fins lucrativos moldado sobre o paradigma do "bem público" para um negócio que falsifica o modelo de ensino superior adotado na legislação. Até o presente, as tentativas governamentais de lidar com essa situação não foram bem-sucedidas. Os representantes do setor público mais expressivos acusam o governo de sucatear o sistema público e "privatizar" o ensino superior, permitindo a proliferação de um ensino particular de baixa qualidade e voltado para a obtenção de lucros. Representantes das organizações tanto comerciais quanto sem fins lucrativos reclamam das demandas e dos controles despropositados que o governo exerce sobre sua atividade com uma profusão de regras e leis. Hoje, este setor absorve mais de 67% das matrículas e compreende 83% de todos os tipos de instituições, universitárias e não universitárias, grandes e pequenas, dois terços das quais são abertamente comerciais.

Este capítulo apresenta uma ótica um pouco diferente para se observar as questões envolvidas na regulação estatal do ensino superior particular. Serão apresentados argumentos de que as forças do mercado se tornaram um dispositivo inevitável do ensino superior no mundo inteiro, inclusive nos consolidados sistemas de ensino superior anteriormente controlados pelo Estado na Europa Ocidental. E mais, assume-se que as instituições particulares podem se destacar, como também podem sobrecarregar as extremidades inferiores do *continuum* da qualidade acadêmica. Tudo depende de fatores contextuais e dos ambientes

normativos em que operam. Existem instituições particulares de todo tipo, dentre as quais muitas das universidades de ponta no mundo, não só as da *Ivy League* (tradicional associação de oito universidades do nordeste dos Estados Unidos, de grande destaque), mas também instituições como a Escola Internacional de Administração em Paris (Insead), a Universidade de Monterrey no México, as Universidades Católicas e a Fundação Getúlio Vargas no Brasil, as universidades Wasedo ou Keio no Japão, o Ateneo de Manila nas Filipinas, a Universidad Javieriana na Colômbia, Incae na Nicarágua, e outras (Altbach, 1999, p. 1-2).

O velho arcabouço institucional para o gerenciamento do ensino superior não resistiu às pressões das últimas décadas em prol da universalização do acesso e do ensino para a vida inteira. O ensino superior se tornou caro demais no início da década de 1980, até em lugares como a Inglaterra, a Holanda e a Escandinávia. Conforme ressalta Michael Shattock:

> Nenhum governo conseguiu arcar plenamente com a transição do ensino superior das elites para a massa e das massas para o quase universal, de forma que para evitar a queda na qualidade as instituições foram forçadas a gerar uma quantidade cada vez maior de recursos tanto dos alunos quanto de outras fontes particulares (1999).

Não é só uma questão de dinheiro: por si só, o governo não tem a competência para se manter atualizado com relação aos eventos de um setor do ensino superior cada vez mais dinâmico, diverso e internacionalizado, nem para formular e implementar as políticas e os incentivos necessários para induzir comportamentos desejados de maneira oportuna.

Na Europa, onde 85% das matrículas ainda estão nas instituições públicas, o setor público está cheio de universidades empresariais envolvidas com o aumento de seus lucros e de sua competitividade dentro e fora de seus países de origem (Clark, 1998; Shattock, 1999; Trow, 1993). Isso também se deve aos novos desafios colocados pela tecnologia, à entrada de novos interesses no ensino terciário e a outras realidades do ambiente internacional de hoje. Durante toda a década de 1990, surgiram novas razões prementes para reforçar a necessidade de romper com o modelo antigo de regulação direta do Estado:

> (...) tecnologia, globalização e competição mudaram as bases do ensino superior, desafiando fronteiras nacionais e questionando honoráveis tradições de longas datas e premissas há muito sustentadas, criando um admirável mundo novo para o

> ensino superior. Muitos são os que acreditam que [nós estamos] em meio aos primeiros estágios de uma revolução. (...) A globalização sublinhou a necessidade imperativa de que as instituições se internacionalizem. (...) Novos interesses, como a Microsoft e a Novell, pegaram a onda da tecnologia para o ensino terciário (...) (Green, Eckel & Barblan, 2002).

A questão não é se os países devem ou não aceitar as instituições de ensino superior que trabalham conforme as regras do mercado, mas como e o que fazer para assegurar que a concorrência de mercado produza instituições que forneçam ensino de qualidade e outros serviços relevantes. O Brasil passou por períodos de regulação mais forte e mais fraca, e nenhum deles levou o mercado a competir por qualidade.

Esta análise se baseia na experiência brasileira com comitês externos de avaliação instituídos pelo Ministério da Educação e pelo Conselho Brasileiro de Reitores, e na literatura européia recente. Na próxima sessão, veremos que há duas tendências majoritárias no gerenciamento da expansão e internacionalização do ensino superior: uma através do desenvolvimento de sistemas auto-regulados, outra através da privatização. Em ambos os casos, há mercados e concorrência, que precisam ser regulados de maneiras novas.

O apanhado dessas tendências internacionais determina o marco para a segunda parte, que discute as tensões entre Estado e mercado no ensino superior no Brasil ao longo dos últimos oito anos, a partir da ótica de três importantes fracassos de mercado, a saber: 1) desigualdade social; 2) assimetria da informação; e 3) cobertura tendenciosa e incompleta das funções do ensino superior. E concluímos sugerindo como se poderia elaborar um arcabouço institucional melhor.

O modo da auto-regulação

Um número significativo de países da Europa Ocidental e da Comunidade das Nações lidou com a expansão e o novo ambiente do ensino superior através da transferência de autoridade do Estado para as universidades. Conforme Marianne Bauer explicou em 1993:

> (...) Uma conscientização cada vez maior da incerteza de condições, metas e do sentido do progresso tem levado a questionar o poder do Estado, ainda mais

> reforçado pelo desenvolvimento disparado das comunicações eletrônicas. Por causa das mudanças no contexto e nas idéias, os governos se afastam do modelo do Controle Estatal e partem para o modelo da Supervisão do Estado (Neave & Vught, 1994; Vught, 1989), desistindo de suas tentativas de regular todos os aspectos do sistema de ensino superior e transferindo decisões e responsabilidades básicas para as próprias instituições. (...) As universidades, por sua vez, precisam (...) deixar de ser organizações arranjadas em torno de unidades de clãs profissionais e disciplinares (...) para se tornarem organizações de auto-regulação com suas demandas de liderança, cooperação e retorno de informação (Bauer, 1994, p. 135-136).

As instituições ficaram assim liberadas dos controles burocráticos e foram encorajadas a crescer e encontrar maneiras de responder aos novos desafios. Isso só foi possível devido a uma série de condições favoráveis. A expansão aconteceu mais cedo que nos demais lugares e decolou de uma plataforma de consolidados sistemas de múltiplos propósitos baseados em universidades que compreendiam mais de 35% das matrículas em meados da década de 1990 (A Força-tarefa do Ensino Superior e da Sociedade, 2000). E mais, as reformas foram realizadas por países ricos com a cooperação de suas comunidades do ensino superior. Em outras palavras, esses sistemas de ensino superior conseguiram responder aos novos desafios dentro de seu próprio arcabouço institucional. Eles não precisaram permitir a expansão para serem encampados por uma nova iniciativa privada.

No acerto da reforma, as comunidades do ensino superior, inclusive as sociedades científicas, começaram a compartilhar algumas funções com o governo, além de seu tradicional papel de ensino e pesquisa. Elas agora têm assento em diversos foros, conselhos, diretorias e comitês, lidam com formulação, implementação e análise de políticas. Participam de vários tipos de diagnósticos, auditorias e procedimentos de avaliação e recebem encomendas de elaborar estudos e relatórios. Ajudam na definição de instrumentos de coleta de dados e participam da análise dos resultados; negociam os critérios para alocação das verbas públicas entre instituições distintas. Ao mesmo tempo, a União Européia estava promovendo a participação da comunidade acadêmica em projetos para avaliar e integrar o ensino superior nos países membros. Os novos cursos, estudos e debates aprimoraram o papel acadêmico de dar forma não apenas a um

arcabouço normativo pós-secundário supranacional para a UE, mas também para as nações (Altbach, 1999; de Wit, 2001).

Um efeito dessa nova engenharia político-institucional tem sido a intensidade cada vez maior de interações de líderes institucionais entre si, com governos e outras partes interessadas. Uma pesquisa realizada em 1994 com 11 universidades européias de grande porte mostrou as mudanças profundas que estão se desenrolando nas atribuições profissionais de líderes e participantes das universidades pesquisadas (Holtta & Nuotio, 1995).[1] Os coordenadores e chefes de departamento assumiram o papel de implementar o orçamento e contratar pessoal acadêmico e administrativo; a gerência superior começou a usar informações internas e externas de forma mais eficaz para formular políticas institucionais e a passar mais tempo em interações e participação em órgãos representativos e instituições de articulação entre as universidades, os governos e outros setores. Dentro das universidades, as questões institucionais se tornaram parte das atribuições profissionais de todos, inclusive professores e pesquisadores, enquanto as questões nacionais e aquelas relacionadas ao sistema de ensino superior como um todo passaram a fazer parte das atribuições profissionais dos reitores das universidades e de outros administradores nos escalões superiores.

Assim, a expansão está sendo absorvida por um sistema de ensino superior reformado. Liberadas e plenamente conscientes dos desafios que enfrenta o ensino superior nos dias de hoje, as universidades aceitaram a responsabilidade de obter recursos adicionais para suplementar os subsídios que continuaram a receber dos governos.[2] Elas começaram a cobrar mensalidades e a agir conforme os

---

[1] São elas: Universidade de Oslo, de Bergen e de Trondheim (Noruega); de Edimburgo, de Ulster e Essex (Inglaterra); Utrecht e Twente (Holanda); Lulea e Umea (Suécia) e de Joensuu (Finlândia).

[2] Uma resenha recente do *Der Spiegel* colocou as universidades britânicas no topo de uma tabela da liga européia, com a Holanda em segundo lugar — a matéria destacava que eram os dois sistemas universitários europeus que haviam sido substancialmente reestruturados por pressão externa. Um relatório recente do Conselho para a Indústria e o Ensino Superior mostra que os gastos corporativos com o ensino superior britânico são altos e estão crescendo, sinal de que a indústria continua a apoiar o sistema; números da Agência de Estatísticas do Ensino Superior mostram que tem aumentado a proporção de dinheiro não governamental que flui para o ensino superior. A quantidade de alunos estrangeiros que optam por estudar em tempo integral no sistema de ensino superior britânico é três vezes maior do que era 15 anos atrás (Shattock, 1999).

princípios da eficiência gerencial e financeira, em ambientes semelhantes a mercados. A reforma fortaleceu a coerência e a administração institucional, inclinando o fiel da autoridade institucional para os níveis gerenciais médio e superior. O Estado, por sua vez, abriu mão do controle direto em prol de uma administração remota realizada através da supervisão e gestão de incentivos e restrições, afinada com a comunidade do ensino superior.

Sistemas auto-regulados de ensino superior compreendem muitos outros componentes, além de um Estado menos intervencionista, um ambiente semelhante ao mercado e níveis mais altos de responsabilidade, participação e negociação por parte da comunidade do ensino superior nos dilemas normativos. Juntamente com o novo "contrato social", esses sistemas possuem informação muito melhor, sistemas de avaliação novos e mais abrangentes e esforços consistentes para manter os padrões internacionais de qualidade (Thune, 1994). No mesmo filão, Burton Clark mostra como as modernas universidades empresariais européias deixam de se parecer com as clássicas instituições de antigamente (Clark, 1998). Combinam uma auto-imagem de organizações inovadoras, voltadas para o diagnóstico e a resolução de problemas, empreendedoras, com a capacidade para elaborar "periferias desenvolvimentistas" lucrativas, desde parques de ciência até faculdades de professores, e a venda de serviços de pesquisa e ensino em nichos globais. A partir dessas periferias, sacam verbas discricionárias que lhes permitem financiar e experimentar novas idéias, e evitar a perda de novas oportunidades por falta de verbas. Shattock corrobora:

> Em toda a Europa, o afrouxamento da regulação financeira centralizada levou à abertura de novos centros de inovação e iniciativas em universidades. Os diálogos entre colegas nas conferências européias agora giram em torno das universidades se relacionando com a indústria, com a região e com novas clientelas. As universidades européias estão cada vez menos preocupadas com terem de seguir a ordem do dia da universidade moderna ao mesmo tempo em que não descartam o respeito pelas características essenciais da vida universitária (Shattock, 1999).

O novo perfil do ensino superior não deixa de ter seus próprios problemas, conforme testemunha o ininterrupto debate veiculado no Boletim de Notícias do Centro para o Ensino Superior Internacional do *Boston College*. Um dos temas é exatamente o conceito e também o direito que as instituições têm de usar

adequadamente o termo “universidade” (Altbach, 2001). Levy, por exemplo, argumenta que muitas das universidades tradicionais não se abalizam mais pelos parâmetros clássicos. Não só o comportamento ditado pelo mercado passou a ser uma ferramenta de sobrevivência para as antigas universidades reformadas como também se acrescenta um setor de mercado verdadeiro que está crescendo, especialmente nos campos da administração de empresas, informática e outras profissões novas. E isso não é de todo ruim, já que as novas “pseudo-universidades” em muitas instâncias oferecem um conteúdo mais centrado no aluno e serviços mais relevantes que as instituições tradicionais centradas no corpo docente (La Belle, 2002).

A principal diferença entre o sistema auto-regulado e o privatizado não é a presença ou ausência de uma lógica de mercado, mas o fato de que, nos sistemas auto-regulados, as instituições são consagradas, tendo sido criadas dentro de uma tradição de valores acadêmicos e responsabilidade pública, coisa que poucas das novas instituições particulares jamais tiveram. Outra diferença importante é a presença e participação da comunidade acadêmica e seus representantes na formulação, implementação e análise das políticas para o ensino superior, tão notáveis no contexto europeu. A resposta da auto-regulação ao problema da expansão e aos outros desafios vigentes é especialmente relevante para discutir o Brasil porque o arcabouço do antigo ensino superior público na Europa Ocidental forma a tradição que ainda é adotada aqui. Voltaremos a este ponto mais adiante.

Privatização

A explosão do ensino superior particular é típica, embora não seja exclusiva, dos países de renda média e baixa, nos quais tanto a cobertura do ensino superior quanto os orçamentos públicos são muito mais limitados, fazendo do mercado um recurso muito importante para expandir e atualizar o setor do ensino superior. Em termos comparativos, o ensino superior particular é mais poderoso na Ásia. Em vários países asiáticos, dentre os quais Japão, Coréia do Sul, Filipinas e Indonésia, mais de 80% dos alunos freqüentam instituições particulares. A iniciativa privada tem interesses substanciais na Tailândia e em Taiwan, e cresce mais rapidamente na Malásia, na China e no Vietnã, sendo este também o caso em

muitos países da Europa Central e Oriental e ainda em países da antiga União Soviética. Na América Latina, a iniciativa privada é numericamente dominante no Brasil, na Colômbia, no Peru e no México. Na maioria dos outros países, ela também é o segmento que cresce mais rápido (Altbach, 1999, p. 1-5).

Os sistemas particulares de ensino superior são muito heterogêneos, por pelo menos três razões. Eles abraçam uma diversidade muito grande de instituições e serviços, ocorrem em muitos países diferentes e são difíceis de regular. Entretanto, a literatura converge ao apontar algumas regularidades — as instituições particulares: 1) com pouquíssimas exceções, não têm recebido verbas diretamente dos governos; 2) têm tido certa liberdade das regulamentações (desde que foram assimiladas pelo setor sem fins lucrativos); 3) se aglomeraram na extremidade menos seleta da qualidade do ensino superior e do *continuum* da reputação;[3] 4) concentraram suas atividades na oferta de cursos dentro das ciências sociais aplicadas e outros estudos profissionalizantes de baixo custo e alta demanda; 5) e, por fim e diferentemente do outro grupo, atenderam à grande parte da multinacionalização, em parte porque o controle externo é menos restritivo e em parte porque existe mais empreendedorismo (Altbach, 1999).

Uma boa parte desses parcos resultados pode ser atribuída às dificuldades que os governos enfrentam para regular o ensino superior particular. Conforme observa Altbach, "seus recursos não provêm do governo; a propriedade não está nas mãos do governo e a prestação de contas está espalhada entre muitas instituições e grupos. A coordenação ou o controle exercidos pelo governo não se mostraram difíceis e custosos" (Altbach, 2001, p. 64). Na América Latina, os procedimentos atuais para o controle e a supervisão das instituições particulares de ensino superior realizados pelos governos costumam ser excessivos e ineficazes e, até o momento, pouca diferença fizeram no estado atual do ensino superior particular (Castro & Navarro, 1999). O fato é que países que não têm como arcar com a expansão de seus sistemas de ensino superior sem a ajuda da inicia-

---

[3] Mas existem exceções importantes, e observadores da América Latina têm distinguido dois tipos principais de instituições particulares na região, as instituições de elite do *tipo universidade* e as instituições *para acomodar excesso de demanda* (Balán & Fanelli *in* Castro & Navarro, 1999, p. 51-72).

tiva privada ainda não compreenderam plenamente o que significa "conviver com o mercado". Diferentemente dos europeus, para quem as mudanças no ensino superior têm sido participativas e acompanhadas de perto por desenvolvimento intenso de conhecimento e pesquisa, a literatura sobre a iniciativa privada ainda é muito limitada (Balán & Fanelli, 1993).

Estado e mercado no Brasil (1995-2002)

O ensino superior particular no Brasil compartilha algumas das características gerais apontadas na literatura internacional, analisada anteriormente: ele recebe muito poucos recursos públicos; a maioria das instituições é de locais de ensino não universitário, aglomeradas na extremidade menos seleta do *continuum* da qualidade acadêmica; elas enfrentam uma concorrência muito árdua; e recebem os alunos com menor formação. Normalmente, esses alunos têm mais idade que a média de suas turmas, são a primeira geração em suas famílias a conseguirem cursar o nível superior e freqüentam aulas à noite porque já fazem parte da mão-de-obra ativa.

Mas há peculiaridades, sim. Desde 1997, existe uma distinção legal entre instituição comercial e instituição sem fins lucrativos; há vários procedimentos para se diagnosticar isso, inclusive visitas de análise de semelhantes e um inovador Exame Nacional de Graduação para os alunos que obtêm diplomas de bacharelado, que é usado para classificar o conteúdo dos cursos conforme a aprendizagem de seus alunos. O governo controla a atribuição do *status* universitário às instituições particulares e somente aquelas credenciadas com esse *status* têm a liberdade de decidir os cursos que irão oferecer e quantos alunos irão admitir. Mas até mesmo elas estão sujeitas a limitações governamentais acerca das mensalidades que podem cobrar e de como lidar com os alunos inadimplentes.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o ambiente normativo também passou por outros desdobramentos importantes. O arcabouço institucional governamental passou por duas mudanças relevantes, mencionadas por Durham: a extinção do antigo Conselho Federal de Educação (CFE), que foi substituído pelo Conselho Nacional de Educação (CNE); e a transformação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, conhecido como Inep, num importante órgão para coleta de dados e diagnóstico da educação

em todos os níveis. Ambas as medidas, porém, continuaram incompletas. O novo conselho ainda carece das condições (autoridade, orçamento e quadros) para atingir sua estatura adequada e o Inep também precisa de pessoal e autonomia institucional para assegurar a continuidade de suas atividades. Há várias outras medidas que vale a pena destacar por serem direcionadas para melhorar a flexibilidade e estimular a expansão da iniciativa privada com qualidade:

- Licenças permanentes foram substituídas por um credenciamento periódico e renovável através da avaliação dos cursos e das instituições.
- Uma alteração na legislação sobre filantropia, que permite a existência legal de instituições com fins lucrativos. Dois terços das instituições particulares são definidos agora como entidades de fins lucrativos e, portanto, sem direito a isenções fiscais.
- Uma definição inequívoca de "universidade", baseada na combinação de ensino de graduação e de pós-graduação e pesquisa com uma proporção significativa de corpo docente com contratos de dedicação exclusiva e graus avançados. Foi abandonado um requisito anterior de "cobertura universal" das disciplinas acadêmicas.
- Foi criado um novo tipo de instituição, o "centro universitário", para propiciar uma autonomia semelhante à da universidade para as instituições particulares comprometidas com um ensino de boa qualidade mas sem um componente significativo de pesquisa e ensino de pós-graduação.
- Mais flexibilidade para todas as instituições determinarem o conteúdo de seus cursos.
- Introdução de dois novos tipos de cursos de graduação mais curtos e um novo programa de mestrado não acadêmico profissional.
- Importante melhoria na produção de informação sobre cursos e instituições.
- Novas instâncias (conselhos consultivos e comitês de diferentes tipos) para participação da comunidade acadêmica na formulação e implementação de políticas, em diagnósticos, estudos e análises de dados.

Essas medidas não foram suficientes para lidar com os problemas de quantidade e qualidade no ensino superior brasileiro. A cobertura ainda está em apenas

10% da coorte de idade — uma das menores na América Latina.[4] Por outro lado, a notável expansão de matrículas e da quantidade e do tamanho das novas universidades particulares tem sido frustrada pelas taxas de conclusão extremamente baixas (ver seção "Desigualdade"). Em termos de qualidade, os diagnósticos de cursos têm sempre classificado as instituições particulares lá embaixo, com poucas exceções.

Independentemente do ritmo que a expansão da iniciativa privada vai atingir agora — e mesmo no caso, que não é improvável, de sofrer uma crise de ajuste —, ela já está muito mais complicada do que precisa. Se as três falhas de mercado na área do ensino forem bem ajustadas, o ensino superior particular poderá dar uma contribuição muito maior, tal como em vários outros países.

Falhas de mercado

As falhas de mercado no ensino são sérias e precisam ser ajustadas. Mas os remédios têm muito a ver com o bom senso. Primeiro, existe uma forte *assimetria de informação* entre quem compra e quem vende a educação. Segundo, o sistema é *socialmente desigual*, uma vez que o acesso à educação depende da capacidade de pagar por ela, na ausência de empréstimos estudantis e bolsas de estudo. Terceiro, o sistema está *aparelhado para as carreiras menos custosas e mais rentáveis*, e faz muito pouco em termos de pesquisa, ensino de pós-graduação e trabalho de extensão.

Assimetria de informação

A primeira assimetria é que os alunos, desde os candidatos até os formandos, sabem muito menos do conteúdo dos cursos, da instituição e da carreira que o

---

[4] O potencial para expansão do ensino superior particular deveria ser imenso, por causa do elevado retorno que uma formação superior traz para os alunos; o setor público não conseguirá crescer dentro da estrutura cara que ele atualmente envolve. Infelizmente, dois obstáculos sérios impedem esse crescimento: o gargalo do ensino secundário e, o mais importante, a concentração de renda. O ensino secundário está se expandindo rápido, mas nas escolas públicas que se debatem com a falta de professores e de qualidade no país inteiro. E também está crescendo através da incorporação de camadas sociais mais baixas, o que equivale dizer, de alunos incapazes de pagar por uma formação superior.

dono da escola e seu pessoal acadêmico e administrativo. Os alunos não têm como discernir o que é bom ou ruim quase por definição — eles estão comprando uma formação, ou seja, critérios, informação e uma capacitação que não têm. A escolha correta nessas circunstâncias depende da informação disponível. Em segundo lugar, o ensino superior é caro, tanto financeiramente quanto em termos de custos de oportunidade. É um serviço de médio prazo prestado ao longo de todo um conjunto de anos, e pode até levar mais tempo, depois da formatura, para se saber o valor que teve (Trow, 1993). Em termos da teoria agente-principal, os contratos de ensino não permitem que os compradores (principais) vejam como as instituições e seus professores (agentes) fazem suas escolhas para melhor (ou pior) cumprirem com seus contratos. Isso acontece não só porque as atividades do ensino acontecem a portas fechadas, mas também por causa da multiplicidade de principais aos quais os agentes respondem. Os principais podem ser os alunos e suas famílias, e os agentes, aqueles que fornecem o ensino, que são o governo, as instituições de ensino e seus professores. Também é possível pensar o Ministério da Educação e outras autoridades de ensino como os principais, independentemente das instituições. Uma terceira possibilidade seria considerar os reitores e os donos das escolas como principais, independentemente dos professores e empregados que eles contratem (Vargas, 2002). Além desses atores mais importantes, há outras partes interessadas e influentes, que são os sindicatos de professores, as burocracias local e federal, os políticos, os prestadores dos serviços educacionais, os meios de comunicação de massa e os usuários privilegiados. Alguns desses atores podem cooperar, mas suas metas não são necessariamente coincidentes. Portanto, cada principal precisa se preocupar com a influência de outros principais no comportamento do agente.

Os agentes que prestam o serviço, a escola e o professor, precisam responder a principais diferentes e isso lhes dá muito espaço de manobra, que se fortalece ainda mais por causa da opacidade de um serviço que leva anos para ser concluído e muitos anos mais para mostrar seus resultados.

A situação leva a duas conseqüências: oportunismo pós-contrato e escolha adversa. Um exemplo de oportunismo pós-contrato é quando as instituições seduzem os candidatos a participarem de provas de admissão gratuitas e fáceis, e pagam suas mensalidades iniciais, quando está claro que eles não têm as condições financeiras e acadêmicas para continuar seus estudos e obter seus diplomas.

A escolha adversa ocorre quando o agente tem alguma informação relevante que não é passada ao principal. Por exemplo, quando o agente sabe que a biblioteca da universidade está desatualizada, ou que seus professores não são muito bons, ou que não há alunos suficientes para completar a turma do curso escolhido, o que levará o calouro a ser incorporado à turma de outro curso etc.

A solução padrão para a assimetria da informação no modelo principal-agente é incluir no contrato cláusulas exigindo que o agente revele todas as suas informações (Vargas, 2002). Mas, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, os contratos (ou regulamentos) não são considerados bastantes. São necessários incentivos financeiros também. As duas exigências impostas às instituições para que elas tenham o direito de integrar o sistema oficial dos Estados Unidos de auxílio financeiro ao estudante são: serem credenciadas por sua respectiva agência regional e participarem da coleta anual de dados do Sistema Integrado de Dados sobre a Educação Pós-secundária (Inep, 2001). Assim, foi efetivamente usado um forte incentivo financeiro (crédito educativo) para produzir dois tipos de informação: registros institucionais detalhados e diagnóstico de qualidade. Além disso, não é coincidência que nos Estados Unidos o governo financie o imenso serviço gratuito de informação Eric.

A assimetria da informação só pode ser reduzida onde haja abundância de informação boa a custos bem reduzidos, ou sem custos. Num quadro de opacidade, o mercado tende a não atender bem à sociedade, mas, com abundância de informação, os alunos fazem opções bem abalizadas e o mercado fica propenso a responder com melhores serviços. As instituições particulares vão investir em qualidade sempre que e onde isso se traduza em reputação, visibilidade e, conseqüentemente, dinheiro. A reputação e a visibilidade, portanto a qualidade e a transparência, dependem da informação. Uma das principais responsabilidades do Estado é estimular, produzir e disseminar informação de forma a permitir que os consumidores escolham o que é melhor para si, prevenindo ineficiências (abandono, desencanto, omissão etc.) e comércio injusto.

Mas há outro aspecto que relaciona a reparação da assimetria à qualidade: as instituições menos qualificadas resistem ou são menos capazes de fornecer informação sobre si mesmas. Isso pede outras medidas orientadas para a melhoria da qualidade, o que já foi conseguido através de processos de avaliação qualitativa e interativa, envolvendo comitês locais de análise de pares. Esse tipo de diagnós-

tico possibilita o fornecimento de assistência sob medida e monitoramento negociado das instituições falhas. Além disso, tais diagnósticos também produzem informações de primeira mão sobre as dificuldades que podem ser relevantes para a formulação de políticas.

Boa informação significa informação precisa, atualizada, abrangente e comparativa. Também significa informação que tenha sido processada e formatada de maneira que possa ter utilidade para diferentes usuários (formuladores de políticas, reitores, mídia, estudiosos etc.), inclusive o público em geral.

A informação sobre o ensino superior que já está disponível no Brasil é significativa, mas é muito pouca a que chega ao público geral de maneira simples e trabalhável. As principais fontes são:

- O censo anual do ensino superior fornece informação sobre todas as instituições de ensino superior. Entretanto, ainda está por montar um sistema para validar a informação fornecida pelas instituições, o que resulta em apenas um pequeno subconjunto de informações sendo publicadas e divulgadas na *internet* pelo Ministério da Educação. Diferentemente do que acontece em outros países, como o Chile por exemplo, ela ainda não é um instrumento que os estudantes possam usar para escolher seus cursos e instituições.
- Todo ano, as instituições de ensino superior têm de enviar seus catálogos institucionais para o Ministério da Educação, com informações sobre seus programas acadêmicos, suas instalações e recursos financeiros. Até agora, esses materiais estão empilhados em Brasília, sem uso algum.
- Grupos de pares em missões de avaliação elaboram pareceres detalhados sobre as instituições que visitam. Recentemente, essas informações foram drasticamente reduzidas com a adoção de formulários padronizados que deveriam facilitar o processamento e as comparações dos dados. Entretanto, o ministério só tem utilizado essas informações para conduzir as rotinas burocráticas e alimentar seus arquivos, sem qualquer outro tratamento.
- O Exame Nacional de Cursos ("Provão"), aplicado aos alunos que se formam na maioria das carreiras, fornece não apenas informação comparativa sobre os desempenhos dos alunos mas também uma gama de informações socioeconômicas sobre os alunos, sobre as avaliações que os alunos fazem de seus cursos e instituições, e questionários aplicados aos coorde-

nadores dos cursos. Até agora, pouca coisa desse material foi analisada e publicada dentro do meio acadêmico.

- Houve uma grande iniciativa de conectar os vários bancos de dados sobre o ensino superior pertencentes ao governo num sistema integrado, Sied-Sup, que deveria alimentar um sistema de informação baseado na *internet* sobre o ensino superior para estudantes e candidatos. Mas, até o momento, esse sistema não veio a público.
- Finalmente, o ministério colocou toda a legislação do ensino superior na *internet* ("Prolei"), juntamente com um sistema *online* ("Sapiens"), que permite às instituições de ensino superior seguirem a tramitação de seus requerimentos e procedimentos administrativos dentro dos escritórios do governo. A formatação do Sapiens para aceitar 31 tipos de requerimentos só neutralizou os ganhos obtidos pelo rastreamento *online*, pois as instituições perderam o direito de oficialmente exigir a atenção do ministério para questões novas não previstas.

Levando tudo isso em conta, os formuladores de políticas e, em menor escala, alguns acadêmicos e práticos do ensino superior têm informações muito melhores agora do que antes. Mas o desperdício de informação (não tratada) é muitas vezes maior do que as melhorias conquistadas. Isso se deve, em parte, ao fato de o ministério não ter pessoal nem tempo para processar, analisar, formatar e publicar essas informações. Mesmo com um seleto círculo de autoridades e peritos, há limitações sérias. Abundam problemas de confiabilidade e falta de consistência nos dados oficiais e nas instituições, inclusive nas universidades federais. A informação coletada pelo Ministério da Educação não é validada nem usada pelas próprias instituições para alimentar seus processos decisórios internos. Também há problemas de cronologia, que se originam da instabilidade das instituições particulares e das muitas oportunidades de ingresso que elas criam dentro de um único ano letivo. É difícil se manter em dia com as mudanças constantes nos cursos oferecidos. Assim, os estudantes não podem basear suas decisões nas informações publicadas.

Quanto aos estudantes e à opinião pública, restam-lhes as informações dadas pelo Ministério da Educação, particularmente as notas do Exame Nacional de Cursos, que são amplamente divulgadas pela mídia e muito usadas. Editoras

particulares e revistas (inclusive a edição brasileira da revista *Playboy*) oferecem um guia do estudante e uma classificação não oficial das instituições acadêmicas. São publicações úteis, mas bastante incompletas. A mídia ainda não formou editores especializados para cuidar das notícias e questões da educação. Uma grande pesquisa por amostragem realizada em 1997 e 1998 encontrou uma predominância de notícias do ensino superior na imprensa nacional e, também, descobriu que 83% de todos os artigos publicados eram relacionados ao governo. Existe um canal nacional de TV a cabo (UTV) administrado por universidades que divulga um mosaico de programas produzidos individualmente. Ele não contribui para o debate acadêmico nem para outras questões referentes ao sistema do ensino superior. A *internet* é uma fonte cada vez maior de informações não analíticas, descritivas, publicadas nas páginas do ministério e das instituições (Aragón, 1999). Finalmente, não existe um equivalente brasileiro ao *Chronicle of Higher Education* (Crônica do ensino superior) ou ao *Higher Education Supplement* (Suplemento do jornal *The Times* para o ensino superior) para propiciar ao público discussões e informações inteligentes sobre as questões do ensino superior.

O que acontece é o contrário: as instituições bombardeiam os estudantes com suas estratégias de *marketing* sobre preço baixo, ingresso fácil e uma demanda acadêmica pequena para obtenção do grau. Em alguns casos, essa estratégia faz sentido para o estudante — quando, por exemplo, ele só precisa de um diploma para conseguir uma promoção num emprego público. À medida que o mercado de trabalho vai ficando mais competitivo, entretanto, esse tipo de estratégia acaba sendo um tiro que sai pela culatra.

Essa falha de mercado não poderia ser resolvida apenas através de um bom sistema de informação na *internet*, conforme pretendia o comitê consultivo Sied-Sup do Inep. Numa sociedade com tradição limitada de ensino superior, onde os diplomas costumam ser considerados mais importantes do que as competências que supostamente representam, é necessário conscientizar o público dos benefícios, problemas e opções de um curso superior, através de debates abertos sobre princípios, valores e análises, bem como através de uma melhor compreensão das experiências internacionais.

O Brasil tem uma tradição de enviar estudantes de pós-graduação para universidades no exterior, mas quase nenhuma de intercâmbio internacional no nível da graduação. As universidades brasileiras não estão preparadas para rece-

ber estudantes de outros países, e as oportunidades para os alunos de graduação irem para o exterior se limitam a uns poucos programas de intercâmbio não oficiais para um punhado de estudantes [abastados]. É interessante contrastar essa situação com a experiência na Europa, particularmente com a da Dinamarca e a de outros países membros da União Européia (Green, Eckel & Barblan, 2002), pois eles adotaram uma política consistente de fornecer à sua população uma experiência de ensino internacional.[5]

Desigualdade

O ensino superior particular só absorve estudantes que podem pagar o preço — que é quase invariavelmente integral, já que na maioria dos países as instituições particulares não fazem jus a verbas públicas. É interesse da sociedade subsidiar quem está disposto e preparado para cursar o ensino superior com sucesso mas não pode arcar com os custos sozinho. A evidência de que o ensino superior cria benefícios particulares justificou em alguns lugares a substituição de subsídios transfronteiriços por subsídios voltados para aqueles que realmente precisam deles. Em qualquer dos casos, um dos papéis primordiais do Estado com relação a desigualdades oriundas do mercado é financiar o acesso ao carente através de subvenções e empréstimos.

No Brasil, as políticas para redução da desigualdade na educação têm se centrado no fornecimento do ensino básico universal e em providências para melhorar sua cobertura e qualidade.[6] No ensino superior, os próprios exames

---

[5] "Estudantes dinamarqueses, desde 1992, podem levar consigo suas subvenções governamentais para o exterior durante até três anos, porque uma mobilidade internacional maior iria, por si só, influenciar o mercado nacional do ensino, contribuindo para uma medição integrada de qualidade do ensino superior. Daria aos usuários melhores possibilidades de avaliar os métodos e padrões de ensino. Estudantes dinamarqueses com experiência no exterior se tornariam usuários e observadores bem informados acerca de seu sistema educacional. Portanto, os vários setores do sistema de ensino superior nacional se comprometeriam a comprovar internacionalmente que os objetivos de qualidade necessários são atingidos" (Thune, 1994, p. 165). Para obter uma visão do quadro europeu, consulte Green, Eckel & Barblan, 2002, p. 3.

[6] Ver, neste volume, os artigos de José Francisco Soares e João Batista de Araújo e Oliveira sobre as limitações dessas providências.

seletivos de admissão para o setor público (que é gratuito mas pequeno) têm sido um fator de desigualdade. Isso foi compensado, de certa forma, com a expansão do ensino particular e com a criação de novos tipos de cursos de curta duração. Além dos tradicionais exames escritos, outros mecanismos de admissão às instituições de ensino superior estão sendo experimentados, inclusive levar em consideração os resultados obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) voluntário, fornecidos pelo Ministério da Educação, e as provas anuais feitas durante o curso secundário. Estas têm ajudado os alunos em sua preparação e aprovação.

Um sistema bem montado de crédito educativo é a medida padrão para resolver esse problema. O programa de crédito educativo que existe tem um orçamento de cerca de duzentos milhões de dólares, compreendendo 15 mil novos empréstimos por ano e 45 mil alunos usufruindo deles o tempo todo. Para que seja significativo, um programa de crédito educativo deveria ter cerca de dez vezes o tamanho deste (Schwartzman & Schwartzman, 2002). Além de ser pequeno o programa existente, não existe nenhum esforço para utilizá-lo de forma a induzir melhorias nas instituições de ensino superior, já que não existem critérios acadêmicos claros em sua distribuição. Além disso, ele coloca nas instituições o fardo de montar um sistema para monitorar todo semestre tanto o desempenho acadêmico quanto a continuidade da necessidade econômica dos alunos auxiliados pelo empréstimo. No Brasil, o governo não oferece nenhum programa de bolsas de estudo com base no mérito ou na carência dos estudantes fora do setor público.[7]

A desigualdade também aparece na grande quantidade de alunos que sequer concluem seus estudos. A evasão, seja ela motivada por dificuldades financeiras ou acadêmicas, é um desperdício dos recursos do estudante, que afeta mais quem está em piores condições. Enquanto a quantidade de matrículas na iniciativa privada mais que dobrou entre 1990 e 2001 (subindo de 962 mil para 2,092 milhões), o número de alunos que se formaram em 2000 foi apenas 30% dos que ingressaram nos cursos. Isso se explica em parte porque o sistema estava se

[7] Informações pessoais obtidas através de contatos informais com um diretor financeiro e alguns donos.

expandindo e o número de admissões quatro anos antes fora menor. De qualquer forma, essa perda de 70% deve ser comparada com a média da iniciativa privada (50%) e a média do setor da saúde nas universidades públicas (18%) (Schwartzman & Schwartzman, 2002, tabela 18).

Arrocho econômico, mercados selvagens e desigualdade

A incapacidade da maioria das instituições particulares de fornecer um ensino satisfatório a seus alunos, conforme demonstrado, dentre outras coisas, pelas altas taxas de evasão e baixas notas no Provão, se explica em parte pelo arrocho econômico que elas sofreram nos últimos anos. A mudança feita em 1997 na legislação sobre filantropia, quando foram abolidos os incentivos fiscais para a maioria das instituições, significou um aumento de 20% a 25% nas despesas para aproximadamente 60% delas.[8] Além disso, a nova legislação do ensino exige que, até 2004, todas as universidades estejam com pelo menos um terço de seu corpo docente portando diplomas de pós-graduação, contratado em tempo integral e fazendo pesquisa. Elas também precisam ter pelo menos três cursos de pós-graduação credenciados e três linhas de pesquisa estabelecidas. Para a iniciativa privada, onde não havia pesquisa nem ensino de pós-graduação, e onde a maioria dos professores recebe por hora, isso significa um aumento muito significativo nos custos.[9] Esses custos aumentam ainda mais porque cerca de 20% a 30% dos alunos deixam de pagar as mensalidades e, uma vez que estejam matriculados, as instituições não podem impedi-los de assistir às aulas nem tirar notas no semestre letivo em questão. Na verdade, muitas instituições particulares estão às voltas com taxas de inadimplência muito mais altas durante seus anos letivos. Por essa razão, cortaram pela metade o regime acadêmico padrão (dez meses), de forma a pressionar os alunos a sanarem suas dívidas todo semestre ou, caso contrário, a perderem a matrícula para o semestre seguinte. A autorização do governo para muitas novas instituições com o mesmíssimo perfil de

---

[8] Informações pessoais obtidas em entrevistas.

[9] Centros universitários, entretanto, só precisam de 10% de seu pessoal em tempo integral e não precisam apresentar pesquisa, somente ensino de graduação de boa qualidade.

cursos aumentou a concorrência a ponto de levar algumas delas a comportamentos predatórios. Novas empresas foram abertas em mercados já lotados e não é de espantar que, no ano 2000, cerca de um terço das vagas oferecidas não tenham sido preenchidas (Schwartzman, 2002). Uma conseqüência bastante comum são as guerras de preço e as campanhas de *marketing* que visam atrair portadores de grau universitário e alunos já matriculados em instituições concorrentes oferecendo-lhes descontos de até metade do valor das mensalidades. É fácil adivinhar o impacto de um ambiente assim sobre a qualidade oferecida à maior parte da população estudantil brasileira que cursa o nível superior.

Num esforço para compensar seus problemas financeiros, as instituições particulares aumentaram a oferta de vagas e cursos, em busca de economias de escala, e expandiram suas instalações para locais mais perto de onde moram ou trabalham estudantes em potencial. Pouquíssimas delas tentaram oferecer um produto melhor. Muitas se voltaram para estratégias de redução de custos contratando escritórios de advocacia e consultores organizacionais para, respectivamente, combater o governo e reenquadrar suas organizações.[10] Dado o atual ambiente, o melhor arranjo institucional para a iniciativa privada parece ser o "centro universitário", que tem autonomia para criar novos cursos mas não para cobrir os custos da pesquisa e da pós-graduação. Entretanto, é necessário considerar se não seria melhor rever o ambiente regulador em vez de restringir o sistema universitário do país ao setor sem fins lucrativos e deixar a expansão para o grupo menos qualificado de instituições: os "centros universitários" e as "instituições não universitárias".

As desigualdades no ensino superior brasileiro não são apenas aquelas que derivam da concorrência de mercado. O setor público, que é gratuito, aproveita uma demanda e uma seletividade muito maiores, recrutando assim os melhores alunos. Os salários nas instituições públicas não são muito altos, mas o corpo docente tem estabilidade, longas férias, aposentadoria pródiga, autonomia acadêmica e prestígio, o que torna o emprego atraente para profissionais qualifica-

---

[10] Normalmente, os custos foram reduzidos com a extinção de departamentos acadêmicos e, inclusive, institutos e escolas. Os coordenadores de curso passam a ser "gerentes acadêmicos" e estão diretamente ligados à diretoria.

dos. A maioria dos acadêmicos do setor público tem contrato de tempo integral, o que pressupõe uma carga horária leve e tempo para pesquisa. No setor público, o requisito mínimo para o professor é um diploma de mestrado e, em algumas instituições, um Ph.D. Desde a década de 1970, as universidades públicas se beneficiam de vários programas de incentivos especiais: bolsas para pesquisa e prolongadas licenças remuneradas para os professores poderem tirar seus mestrados e doutorados ou para desenvolverem pesquisa de pós-doutoramento; apoio para os alunos de graduação que desejam trabalhar como assistentes de pesquisa e iniciar suas próprias carreiras de pesquisadores; bolsas de estudo para os alunos de pós-graduação; um suplemento salarial significativo pela carga de aulas na graduação; subvenções para departamentos acadêmicos contratarem jovens Ph.D.s em caráter experimental; e outros.

Dado esse ambiente de apoio considerável, não é de admirar que a produtividade acadêmica esteja subindo nas instituições públicas e seus cursos obtenham as notas mais altas no Exame Nacional de Graduação, enquanto as instituições particulares ficam para trás. Embora as instituições devam ser responsáveis por seus resultados, o governo também é responsável ao escolher onde investir. Neste caso, os estudantes da iniciativa privada sofrem as conseqüências. A eqüidade exigiria que as instituições particulares também concorressem por esses incentivos. É possível pensar em outros programas, mais ajustados às peculiaridades de cada segmento (Castro & Levy, 2000). Mas os critérios para acesso a recursos públicos deveriam ser mérito e relevância, não privilégio de um setor específico. Se o governo se recusa a dar apoio e criar um ambiente normativo que conduza a uma melhoria de qualidade para qualquer dos segmentos do ensino superior, especialmente o maior, que lida com estudantes nas condições mais adversas, não se pode esperar que a iniciativa privada consiga fazê-lo sozinha.[11]

Em suma, as desigualdades no ensino superior brasileiro não vêm apenas da concorrência de mercado e não poderiam ser resolvidas apenas expandindo as subvenções e os programas de crédito educativo. Há outros fatores relacionados

[11] O dinheiro público pode ser economizado quando a instituição pública está preenchendo nichos de excelência para uma elite pública; vale dizer, quando ela já detém qualidade e sustentabilidade. Mesmo nesses casos, conforme destaca Charles Cook (ex-diretor da Neasc nos Estados Unidos), sempre há melhorias que buscar para as quais são necessários incentivos.

aos regulamentos e incentivos existentes que agravam a situação. Na iniciativa privada, conforme foi visto, considerações gerenciais e econômicas de curto prazo se sobrepõem às acadêmicas, que deveriam ser a essência das instituições. No setor público, os incentivos governamentais para o ensino de pós-graduação e a pesquisa ainda se sobrepõem ao ensino de graduação de boa qualidade.

Cobertura tendenciosa e incompleta das funções do ensino superior

A terceira falha de mercado se origina no fato de a iniciativa privada evitar essas funções do ensino superior (docência, pesquisa e serviços comunitários) que têm uma relação custo-benefício menor, apesar de sua indiscutível relevância pública. Se o mercado for deixado como está, haverá lacunas que serão não apenas indesejáveis mas também capazes de prejudicar a competência do país na ciência, engenharia e muitos outros campos.

A aplicação da nova Lei do Ensino brasileira ajudou a diversificar os cursos de graduação através da introdução de três novos tipos de alternativas mais curtas de estudos profissionalizantes, cuja qualidade ainda precisa ser apurada. Mas o governo não conseguiu introduzir diferenciação e complementaridades na oferta dos principais cursos de graduação tradicionais com quatro anos de duração, que conferiam diplomas de bacharelado. O que fez foi licenciar novos cursos e instituições com o mesmíssimo perfil. Segundo Schwartzman & Schwartzman (2002), metade dos alunos da iniciativa privada está matriculada em ciências sociais aplicadas, especialmente direito e administração de empresas. Quase todos os demais estão nos campos afins de educação e saúde — não na medicina, mas em profissões variadas de "terapia e reabilitação". Olhando para o quadro como um todo, as matrículas estão muito concentradas nas chamadas "profissões sociais" (906.961), que é um campo quase três vezes maior que o segundo, educação (319.348). As faculdades de direito, sozinhas, absorvem 319.059 alunos, enquanto as de administração de empresas, 287.391. Existem outros desequilíbrios dentro de cada campo do conhecimento. Por exemplo, dentro da área das ciências exatas, 70% das matrículas são dos cursos de informática e processamento de dados.

As escolas de pós-graduação e pesquisa científica no Brasil compreendem todos os campos do conhecimento e são sustentadas, dentro do setor público, em todos os estados, pelos governos federal e estadual. Conforme já vimos, as uni-

versidades particulares enfrentam dificuldades imensas quando não recebem algum tipo de apoio, seja de programas de verbas concorridas ou até mesmo de ajuda acadêmica.

Finalmente, a concorrência de mercado parece estar desatrelando uma tendência de especialização entre a oferta de cursos de graduação no ensino superior público e particular. Enquanto o setor público se atém aos cursos de graduação mais tradicionais compostos de matérias dadas ao longo de quatro anos, a iniciativa privada está experimentando novos tipos de formatos mais curtos e novas alternativas de estudos profissionalizantes de forma a atender às novas demandas, mas também para passar ao largo do controle estatal e da concorrência direta com as universidades públicas. O país está presenciando a introdução, pelas universidades particulares autônomas e pelos centros universitários, de vários novos currículos, tais como os das profissões relacionadas com o turismo, a moda, a gastronomia, o cinema, a mídia etc. Esta pode ser uma das contribuições positivas do ensino superior particular: inovação e alinhamento pronto às novas (ou potenciais) demandas sociais. Mas é necessário um controle de qualidade, bem como políticas para assegurar que todos os tipos de competências sejam formadas e que o sistema de ensino superior desempenhe todas as funções desejáveis para o "bem público".

Partindo para um novo ambiente regulador

A partir do que vimos anteriomente, está claro que é necessário um novo ambiente regulador, que poderia trazer o ensino superior brasileiro mais para perto de um modo de auto-regulação, com um Estado mais forte e eficaz, assessorado pela comunidade do ensino superior no exercício da liderança, da autoridade e do fornecimento dos incentivos apropriados. É papel do Estado defender o direito de o cidadão receber um produto pelo qual ele paga. Isso exige regras e padrões claros, avaliação permanente e boa informação.

A pedra angular da auto-regulação são seus sistemas de "garantia da qualidade", elaborados para cumprir duas funções: uma de prestação pública de contas e uma de melhoria da qualidade (Hartingsveld, 1994). Coletar dados quantitativos periodicamente é fundamental para essa função de prestação de contas e também importante para aferir as tendências mais amplas. Entretanto, não se

presta para compreender a complexidade das instituições, o esforço que fizeram para chegar aonde estão ou a relevância que têm em suas comunidades. A abordagem quantitativa e a auditoria objetiva não são adequadas para melhorar a qualidade; tampouco o é qualquer mecanismo que traga alguma ameaça para as instituições — por estar atrelado a sanções financeiras ou à reputação. Isso induz à dissimulação e, com isso, prejudica-se a qualidade da informação.

Para realizar ambas as funções, os sistemas de garantia da qualidade precisam ser compostos de mecanismos quantitativos e qualitativos independentes para coletar informação acerca do conteúdo dos cursos, da produção científica, das finanças, da relevância social e das características gerais das instituições. A promoção da qualidade se dá através de avaliações muito interativas de comitês de pares no local juntamente com monitoramento e assessoria de longo prazo. É um trabalho delicado, que deveria ser feito com a conscientização de que as instituições de ensino superior representam investimentos sociais consideráveis, que não só são importantes para o país como também influenciam a vida de muita gente. Todos os que trabalharam ou ainda trabalham, que se formaram ou ainda estudam numa instituição de ensino superior podem se beneficiar ou se prejudicar com oscilações em sua reputação (Vught & Kells, 1988). Kells sugere que a regulação para o ensino superior em países como o Brasil deva ser de dois tipos, segundo duas metas principais a serem atingidas:

> A necessidade de proteção básica para o público em sistemas onde os tipos de instituição variam desde universidades de pesquisa até garagens de táxi é uma consideração primordial. De fato, um conjunto de condições assim exige uma abordagem reguladora com duas etapas. A primeira é um tipo de etapa delimitadora — uma aprovação conforme um conjunto básico de padrões, o direito de as instituições existirem, de usarem o termo universidade, de oferecerem certos cursos e níveis de diplomas —, normalmente conduzida pelo governo e apoiada por advogados e normalmente chamada de licenciamento. Esta etapa, a ser realizada, em termos ideais, periódica e ciclicamente para todas as instituições, é seguida, e de fato permite, a operação normal da segunda, a do credenciamento. O credenciamento é um processo regulador relativamente fraco em comparação com o licenciamento, mas também é muito mais sutil e, se aliviado das responsabilidades básicas de delimitação e proteção, pode ser o mecanismo que encoraja e apóia as instituições realmente voltadas para a melhoria (Vught & Kells, 1988).

Atualmente, no Brasil, existem dois diagnósticos principais para o ensino superior no nível da graduação, além da coleta regular de estatísticas: os Exames Nacionais de Graduação e os procedimentos de análise de pares, baseados em visitas ao local, para avaliar instituições que estejam requerendo autorização para mudar de *status* ou abrir novos cursos, bem como suplementar os resultados dos exames de graduação com informações sobre as condições de docência da instituição.

Além de fiscalizar os "portões" (definindo as competências mínimas necessárias para um diploma de bacharelado), os exames de graduação levam a um reconhecimento público do mérito e ajudam os estudantes a escolherem seus cursos e instituições. Entretanto, ainda precisam de muitos ajustes (Castro, 2001). É um sistema muito tradicional e caro, que exige que todos os estudantes façam as provas no mesmo dia no país inteiro.[12] Eles também medem os resultados finais e não o valor agregado pela formação aos estudantes que entram no ensino superior a partir de origens bastante diversas. Já que as instituições públicas recrutam os melhores alunos, elas também se saem bem nos exames, o que reproduz as desigualdades sistêmicas existentes. Já foram feitos alguns ajustes. Por exemplo, o ministério foi pego de surpresa pela incapacidade de as instituições usarem os resultados dos exames que lhes eram devolvidos para identificar e resolver seus problemas. Para cuidar disso, o governo promoveu encontros nacionais com os coordenadores de cursos, campo por campo, e providenciou visitas de especialistas aos locais.

Os procedimentos de análise de pares poderiam produzir uma visão mais detalhada, com nuances das instituições, mas faltam-lhes diretrizes e padrões claros. Também deveriam estar aparelhados para executar a segunda etapa descrita por Kells: ajudar as instituições a melhorar seu trabalho, em vez de serem apenas um instrumento para controlar e supervisionar, como costumam ser muitos deles.

O sistema de avaliação existente no Brasil também é mal utilizado devido ao desequilíbrio entre os dois mecanismos (exames e análises de pares). Somen-

[12] Em 2003, a prova foi dada em 704 municípios para 435.810 estudantes, contabilizando mais de 92% dos formandos nas 26 áreas de estudo cobertas (jornal *O Globo*, 10 de junho de 2003, p. 10).

te os exames de graduação passam pela mídia nacional e são usados. Até o presente, o público não discerne as informações diferentes e complementares que estão sendo produzidas. Isso permite a injustiça: as instituições estão sendo diagnosticadas a partir de um único instrumento, que só mede um ou alguns poucos de seus cursos e o faz com todos os problemas mencionados antes. Os exames de graduação são fundamentais para proteger os direitos do consumidor e executar a primeira etapa, proposta por Kells: o papel de leão de chácara. O que se faz necessário é equilibrar as informações específicas e algo tendenciosas que eles trazem com outros mecanismos de avaliação independentes elaborados para contabilizar outras dimensões (excelência, inovação, relevância social, eficiência, esforço etc.) e mecanismos efetivos para promover a melhoria da qualidade institucional e dos cursos.

Além de informação e avaliação, é necessário formular um sistema apropriado de incentivos financeiros. Os empréstimos estudantis deveriam ser grandes o suficiente e elaborados de forma a manter baixas as taxas de inadimplência e a se tornarem auto-suficientes. Os empréstimos podem ser designados para os estudantes ou para as instituições como um *voucher*. Em qualquer dos casos, esse dinheiro público precisa estar ligado aos incentivos corretos. Se dado às instituições, dever-se-ia seguir o exemplo norte-americano de exigir uma prestação de contas (revelar dados) e qualidade (credenciamento através das agências regionais tradicionais). Se dado aos estudantes, deveria vir acoplado com o fornecimento de informações e orientação, estimulando os estudantes a tomarem as melhores decisões possíveis, fomentando a qualidade e relevância do ensino superior.

Mas as subvenções e os empréstimos estudantis, todavia, não bastam. As instituições públicas deveriam ter acesso a recursos públicos para o aprimoramento institucional e acadêmico. E dever-se-ia melhorar a legislação para estimular a filantropia privada, permitindo que a iniciativa privada aproveite isso. A filantropia privada leva as instituições a manter contatos com seus ex-alunos — o que pode propiciar, também, importantes informações sobre as carreiras que seriam utilíssimas para os alunos interessados em ingressar nelas. Ela também exige aprimorados níveis de transparência, boas práticas gerenciais e contatos próximos com a comunidade. Isso acontece porque os doadores particulares normalmente querem escolher os projetos e as atividades específicas que irão apoi-

ar e também querem saber se seus recursos estão sendo usados apropriadamente. Existem muitos benefícios na filantropia privada, além do dinheiro em si.

A comunidade do ensino superior

Já vimos como o governo traz representantes da comunidade do ensino superior para participar de órgãos de avaliação e assessoria, a começar pelo Conselho Nacional de Educação e incluindo vários comitês de análise de pares. Existe uma articulação cada vez maior de instituições de ensino superior do tipo guarda-chuva, algumas das quais com bastante influência. Entre elas estão o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), criado no início da década de 1970, com cerca de 145 universidades públicas e particulares; a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), reunindo 55 instituições; a Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais[13] (Abruem); a Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (Abruc), com 36 afiliadas; a Associação Nacional de Universidades Particulares (Anup); a Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu), com 52 afiliadas; e a maior de todas, a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, com 306 mantenedoras e 448 instituições de ensino superior que elas mantêm. Além disso, há órgãos regionais representativos, como a Associação Catarinense das Fundações Educacionais (Acafe) e o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior do Estado de São Paulo (Semesp), com 330 mantenedoras e 380 instituições; e várias outras.

Essas associações foram criadas para fomentar os interesses de seus mantenedores. Algumas estão desenvolvendo conexões significativas com outros segmentos, trocando experiências e pontos de vista, e promovendo estudos e publicações, bem como um ou outro projeto ou atividade em comum. Poucas delas se destacam em termos de conscientização e comprometimento com o interesse público. Além do Conselho de Reitores, há dois dentre os cinco fóruns de pró-reitores que superaram o abismo público-privado (congregando líderes de ambos os setores) para diagnosticar e formular políticas para suas áreas de atenção:

---

[13] Dentro deste grupo, há associações de cunho religioso: católicos, metodistas, batistas e presbiterianos.

o ForProp (Fórum Nacional de Pró-reitores de Pesquisa e Pós-graduação) e o ForGrad (Fórum Nacional de Pró-reitores de Graduação). Ambos conquistaram assentos em algumas arenas-chave de formulação de políticas e estão criando um ambiente colaborativo e mais informado.[14] Duas entidades da iniciativa privada também mostraram um compromisso claro com a promoção da qualidade e com as soluções negociadas. A imensa Abmes tem tido uma atuação e intermediação moderada entre suas bases e o governo ao longo de muitas crises; conseguiu obter assentos em três comitês governamentais e manteve uma estratégia de publicações bastante útil. A Funadesp (Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular) é uma agência criada pela Abmes com 69 instituições afiliadas que contribuem para manter um fundo usado para imitar os programas da Capes para promover a pesquisa e a qualidade dos programas de estudos de pós-graduação. Uma associação nacional de escolas de medicina, a Cinaem, montou um sistema de diagnóstico das escolas de medicina durante a década de 1980. Mais recentemente, existe o programa Promed e outras iniciativas comprometidas com a qualidade do ensino e da pesquisa nesse campo. O Canal Universitário de TV a cabo, UTV, é outra iniciativa orquestrada que poderia facilmente propiciar fóruns regulares para divulgar informação e promover debates, fomentando a colaboração e a conscientização de temas sistêmicos.

A partir de uma observação informal do trabalho dessas instituições, a impressão é que elas podem ter influência localizada em alguns temas, mas não o suficiente para mudar o domínio do Ministério da Educação acerca de questões de política educacional. Os pontos de vista da iniciativa privada foram expressos num parecer emitido recentemente pela Abmes, a maior entidade do tipo guarda-chuva da iniciativa privada:

> Persiste ainda uma falta de confiança nas instituições particulares do ensino superior no seio da sociedade brasileira (...). O governo fortaleceu o seu controle de fato através de uma profusão de normas baseadas nos novos indicadores de qualidade, que entram em conflito com a legislação existente (...). O contexto também traz outros problemas a reboque — o menor poder aquisitivo da classe

[14] O ForProp é representado no CTC da Capes e no Comitê Científico do CNPq.

> média; (...) e a entrada nos níveis de formação superior de novos grupos sociais que estão cada vez menos bem de vida. Isso pede políticas de auxílio ao estudante mais audaciosas da parte do governo. (...) E também é necessário reunir e estudar propostas para: 1) expandir os estudos de pós-graduação e aumentar o volume de recursos para melhor financiá-los; 2) financiar a pesquisa com verbas públicas também; 3) analisar a metodologia do "Provão" (...); 4) expandir o ensino pós-secundário para além dos programas regulares de graduação e pensar em novos formatos; 5) discutir um mestrado profissional, particularmente para a docência universitária; 6) identificar os setores (instituições, programas de cursos) com as melhores perspectivas para uma expansão eficiente, bem como sua distribuição territorial; e 7) discutir os padrões éticos que deveriam enquadrar a oferta de cursos e as relações entre instituições.

O envolvimento de estudiosos em análises de pares, grupos de trabalho e atividades de avaliação de vários tipos não levou a elos e canais mais permanentes entre o governo e a comunidade do ensino superior. A participação foi individual, a convite, e, com poucas exceções, limitada a pessoas das universidades públicas. Na ausência de canais apropriados e de um ambiente receptivo, a iniciativa privada reagiu na defensiva, às vezes a partir de posturas mal informadas, tentando cortar as perdas e proteger seus negócios. Questões no âmbito do sistema, como as que foram mencionadas pela Abmes acima, ou de interesse acadêmico, como o papel apropriado das instituições públicas e particulares, e a vida profissional de seus alunos; as discrepâncias entre a formação secundária e a pós-secundária; a baixa qualidade dos cursos noturnos; o uso da educação à distância; as comparações entre a experiência brasileira e outras jamais tiveram a chance de vir para a linha de frente.

Da mesma forma, por falta de canais apropriados e de apoio dentro da comunidade do ensino superior, o Estado permaneceu só e incapaz de implementar várias das políticas que havia iniciado. Isso não ajudou a aumentar a responsabilidade dos agentes públicos e privados, nem a assegurar que suas conquistas iriam perdurar. Em vez de promover um ambiente de cooperação e confiança, com dilemas e responsabilidades compartilhados, o governo permitiu que se desenvolvesse um clima adverso, elevando seus próprios custos. Num ambiente assim, suas ações foram recebidas com suspeita, gerando estratégias defensivas e

mecanismos de escape, frustrando muitos dos esforços reguladores do governo. Por falta de institucionalização, o que irá acontecer no futuro depende das inclinações e preferências pessoais dos futuros encarregados.

Do outro lado da moeda, nos sistemas auto-regulados a gestão do ensino superior não está mais contida dentro de ministérios. A comunidade acadêmica e científica, os administradores institucionais e outras partes interessadas fundamentais compõem um conjunto de parceiros indispensáveis que devem, no mínimo:

- Produzir, disseminar e melhorar a qualidade da informação sobre o sistema de ensino superior. Isso significa auditorar e validar dados fornecidos pelas instituições; processar e analisar a informação e formatá-la para diferentes públicos e fins. As questões identificadas pelas análises, por sua vez, pedem a realização de averiguações ou pesquisas específicas, que também precisam ser elaboradas e posteriormente analisadas com a ajuda da comunidade;
- Avançar o conhecimento sobre o que está acontecendo. Há muita criatividade e inovação sendo introduzidas no nível institucional ou até mesmo no nível dos programas dos cursos, como resultado das novas tecnologias, produtos e serviços da educação, e da internacionalização de todos os tipos de parcerias. Na Inglaterra, existe um debate sobre os critérios que deveriam ser adotados para avaliar a qualidade dos parceiros internacionais que trabalham com as instituições britânicas;
- Projetar, implementar, diagnosticar, rever e ajustar instrumentos de auditoria e avaliação. A definição e o acompanhamento de programas e processos de avaliação — seja de contabilidade/finanças e eficiência gerencial ou de qualidade acadêmica e institucional — são tarefas avassaladoras que geram imprecisões e protestos, requerendo não apenas negociação e até revisões mas também a mobilização de muita gente com experiência e conhecimento em áreas distintas, que devem ser encontradas no seio da comunidade e não na burocracia estatal. Avaliações qualitativas envolvem interação direta entre os avaliados e os avaliadores externos, são laboriosas, usam capital humano em grande escala e ainda carecem de um formato definitivo. Estão em constante processo de revisão, conforme demonstra o crescimento de publicações e literatura em geral sobre o tópico;

- Elaborar os parâmetros e os critérios para a execução e o acompanhamento de outras políticas e programas;
- Fazer a negociação e a mediação entre instituições e associações de ensino superior, outros segmentos da sociedade e o governo, e contribuir de forma semelhante para divulgação de informações e opiniões;
- Selecionar projetos para uma variedade de verbas, subvenções e empréstimos concorridos, para o desenvolvimento institucional, para a docência, para a pesquisa, programas e serviços voltados para metas de alta relevância (desenvolvimento local e regional, diminuição das desigualdades sociais etc.).

Embora algumas dessas tarefas possam ser desempenhadas por burocratas e consultores com fins específicos, elas exigem supervisão de peritos e especialistas. Sua participação gera conhecimento sobre o que está acontecendo no setor, informa aos líderes sobre sua concorrência e como tem se saído o segmento em comparação com outros, e assim por diante. E mais, promove o aprofundamento do conhecimento, o desenvolvimento de um campo de estudos sobre o ensino superior, o aumento da literatura e da mídia especializadas e a variedade e visibilidade dos resultados das avaliações para o público.

É verdade que o governo de Fernando Henrique Cardoso empreendeu a ingrata tarefa de reorganizar o sistema do ensino superior, cumprindo o que Kells chama de papel de leão de chácara. É verdade que também perdeu oportunidades de usar o auxílio estudantil e outros pecúlios públicos para fomentar a qualidade na iniciativa privada e tocar os realinhamentos pedidos pelas muitas novas leis que promulgou. Mesmo assim, e apesar do fato de o ensino superior ter se expandido e se tornado mais diferenciado, ele agora é mais compreendido pela sociedade.

O Brasil está pronto para um novo contrato?

Não é fácil romper com a imobilidade e com os tabus de longas datas, conforme o Ministério da Educação fez durante o governo passado. Ele precisou empregar toda a força da autoridade e do poder regulador. Reformas estruturais como as que foram empreendidas — o restabelecimento do Conselho Nacional de Educação, a instituição do credenciamento regular, a avaliação dos cursos de gradu-

ação, a revisão da filantropia etc. — trazem muitos ajustes a reboque. Muitos foram feitos e outros estavam em andamento quando se deu a recente mudança de governo. Conforme demonstram os sistemas auto-regulados, a gestão do ensino superior continua sendo um desafio que requer todo tipo de revisão, sintonia e experimentação. Não existem receitas duradouras ou de validade genérica. Seria descabido esperar que o Ministério da Educação acertasse logo da primeira vez ou que resultados positivos iniciais continuassem durante oito anos sem quaisquer ajustes. Não é essa a questão e, de certa forma, a intensidade com que o governo usou seu poder regulador pode ser justificada.

O problema é que a conquista de resultados saudáveis e duradouros visados por políticas e regulamentos depende fundamentalmente da capacidade administrativa (operacional) de implementar mudanças, que por sua vez dependem do cumprimento dos objetivos que tais políticas esperam atingir. O Estado e sua burocracia, sozinhos, provavelmente não chegarão às políticas mais adequadas, muito menos a implementá-las. Conforme o modelo agente-principal ajuda a mostrar, é particularmente difícil enquadrar a área educacional através de qualquer de seus "principais". Vários regulamentos foram mal utilizados e foi impossível aplicar outros. Delegando responsabilidades, o Estado multiplica sua capacidade de visualizar e implementar políticas; e, envolvendo a comunidade nos dilemas normativos e de formulação de políticas, ele rapidamente amplia o estoque de informações e competências à disposição e alarga a compreensão e conformidade de suas ações.

O ministério não criou condições suficientes para o cumprimento das novas políticas e regras. Muitas das distorções e burlas da lei se deram porque os propósitos não estavam bem compreendidos, os meios não eram adequados (e era impossível negociar outras maneiras de obtê-los) e/ou os custos envolvidos eram altos demais para que as instituições particulares pudessem arcar com eles. A iniciativa privada não faz jus a subvenções e programas governamentais, como o recente programa de colocação do jovem doutor do CNPq ou os vários programas de promoção da qualidade da Capes (bolsas para professores dispostos a freqüentar cursos de pós-graduação — PICD, Proap, Prodoc, Proin etc.), todos exclusivos da área de pesquisa das universidades (públicas, na maioria).

As instituições particulares não receberam ajuda para identificar e contratar os docentes com os graus de mestrado ou doutorado exigidos em algumas áreas geográficas e campos do conhecimento nos quais eles não existiam em número

suficiente. Maior pressão ainda veio da necessidade e extrema dificuldade de obter o credenciamento exigido pelo sistema Capes dos programas de mestrado que as universidades foram obrigadas a ter. A Capes poderia ter oferecido ajuda ou estimulado um sistema através do qual novos programas poderiam evoluir com o apoio de outros programas já estabelecidos no país ou no exterior. Essa insensibilidade não só causou indignação e protestos como também impediu a expansão do ensino de pós-graduação necessário para preencher a cota de 30% de professores com grau de mestrado ou doutorado em vários campos e o mínimo de três programas de estudos de pós-graduação e três programas de pesquisa "institucionalizada". Numa tentativa de ultrapassar esse gargalo, as universidades particulares passaram para os "programas de mestrado interinstitucional", desperdiçando esforços e recursos em convênios com instituições de pouco prestígio na Espanha, em Portugal e em outros países.

A engenharia político-institucional de sistemas auto-regulados tem custos diferentes dependendo do tamanho dos países, da cobertura e tradição de seus sistemas de ensino superior e da capacidade do governo de exercer liderança de novas maneiras e cumprir novas funções. Os países europeus que recentemente adotaram esse modelo participativo são pequenos e tinham sistemas de ensino superior homogêneos e bem estruturados. Além disso, todos encontraram apoio nas iniciativas e nos programas orquestrados e participativos da União Européia. Num país do tamanho do Brasil, com uma tradição de centralismo burocrático e um sistema de ensino superior pequeno, diferenciado e recente, os custos são maiores. A maior compensação parece estar entre o ritmo do progresso e a sustentabilidade dos resultados. O argumento pode se desdobrar em vários outros (ver quadro):

Por que o Brasil precisa descentralizar a gestão do ensino superior? Por várias razões:[29]

1) Para propiciar um ambiente estável, que é essencial para o desenvolvimento do ensino superior e para que a colaboração cresça e supere o clima antagônico reinante. Sem órgãos permanentes e representativos, o setor fica privado do horizonte de tempo apropriado para consolidar polí-

[15] Trecho de texto inédito, mas elaborado e enviado à diretoria do Inep em 2001.

ticas e processos. Não só as políticas podem ser desfeitas pelas novas administrações como também elas nascem fracas devido à possibilidade de reversões num futuro próximo impostas pelo governo seguinte. Sem continuidade, não pode haver aprendizado nem refinamento de políticas e instrumentos para induzir o desenvolvimento. Uma visão de curto prazo alimenta a turbulência e o conflito, que aumentam os custos de qualquer mudança significativa. Podem até acabar promovendo a reprodução do *status quo*.

2) Facilitar a comunicação entre o governo e o setor do ensino superior (que está bastante deficiente hoje). Para meia dúzia de gerentes dentro do ministério existe uma base que consiste em uma dúzia de associações (entidades setoriais), milhares de reitores e administradores, centenas de milhares de professores universitários e dois ou três milhões de alunos/famílias. É preciso que haja órgãos intermediários, digamos, instituições-tampão, canalizando a comunicação entre suas bases e o governo. É fundamental que se organize a comunicação. Não faz sentido esperar que alguns líderes no Ministério da Educação possam acompanhar ou mesmo escutar todos os que os procuram — muito menos tirar proveito das boas idéias, disposições e capacidades.

3) Romper com os comportamentos do tipo gato e rato, de onde surgem novos regulamentos para atender à evasão de outros anteriores. Noutras palavras, os medos provocados pelas ameaças ministeriais se traduzem em respostas defensivas, adversas ou pelo menos dissimuladas. Quando os canais de comunicação são minguados demais, como é o caso, um contato malgrado com autoridades governamentais pode trazer conseqüências perigosas, dada a extrema dificuldade que se enfrenta para marcar novo encontro. Com órgãos intermediários, as condições são criadas para estabelecer uma discussão mais franca, continuada, que permita o desenvolvimento de uma cooperação.

4) Melhorar a qualidade da comunicação, que tem a visão estreita e interesse próprio no momento. Um aumento dos canais de comunicação pode “ensinar” aos que estão diretamente envolvidos a ordem do dia mais ampla, e engajar todos nas responsabilidades envolvidas. Outras oportu-

nidades/entroncamentos são criados (em posições intermediárias, agregadas por área geográfica, por setor ou função) para supervisionar e analisar a evolução do sistema do ensino superior, para aprender com a experiência e a informação de primeira mão (quantitativa, qualitativa, inclusiva, testemunhal), para iluminar e assessorar os processos decisórios do governo.

5) Para liberar o ministério, o Conselho Nacional da Educação e outros órgãos federais das obrigações rotineiras e executivas, de forma a habilitá-los a realizarem suas próprias missões de macroanálise e experimentos controlados, supervisão e coordenação, avaliação e administração de incentivos etc. Para tanto, o ministério precisaria delegar as funções de detalhamento de programas, acompanhamento, negociações de orçamentos, avaliação de propostas, credenciamento e certificação de órgãos e conselhos, onde estaria representado.

6) Qualificar grupos maiores de atores capazes de coletar e divulgar informação e conhecimento sobre o ensino superior no Brasil e noutros países. O desenvolvimento de uma conscientização pública sobre as políticas e pontos de vista do governo e da comunidade do ensino superior, sobre o que está sendo proposto e por quê, irá ampliar a roda de pessoas e competências e, provavelmente, a faixa de mídia especializada que cobre as questões do ensino superior (cada conselho ou entidade que participa do ensino superior deveria ter pelo menos sua própria publicação). A assimetria de informação vai diminuir.

Caso esses argumentos pareçam sensatos, carece ainda demonstrar que as necessidades apontadas só poderão ser atendidas pela solução participativa proposta aqui. E mais, a defesa dessa proposta precisa levar em conta a questão da viabilidade: será que estamos prontos para levar adiante as reformas necessárias para instalar um sistema auto-regulado no Brasil?

Uma experiência bastante relevante para esta discussão é a do Programa Institucional de Avaliação lançado pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub) em 2000.

O programa é uma iniciativa não-governamental que visa promover o desenvolvimento institucional. Ao ser anunciado pela primeira vez, de forma algo

restrita, passou logo a contar com 19 universidades. Ele adaptava o método de credenciamento institucional/abrangente desenvolvido pelas agências regionais norte-americanas, que também está sendo adotado pela União Européia e dúzias de países de todos os continentes. O programa começa supervisionando a preparação de um autodiagnóstico, pedindo informações e análises que qualquer instituição preocupada em assegurar sua qualidade interna deve ter à mão. Com base no autodiagnóstico, é formada uma comissão de análise de pares para realizar a validação *in loco* do auto-estudo, bem como discutir problemas e definir prioridades de cada rodada de avaliação. Essa comissão elabora um parecer escrito, cujas bases já foram discutidas com a diretoria ao final da visita. A instituição deve responder por escrito a esse parecer. Com base nessa interação e nos três documentos — o autodiagnóstico, o parecer escrito pelos assessores externos e a resposta da instituição —, define-se e assina-se um termo através do qual a instituição se compromete a cumprir as recomendações dentro de um prazo predefinido e aproveita a assessoria e o acompanhamento fornecidos pelo Crub.

A iniciativa foi muito bem recebida, inclusive contando com a inesperada adesão de antigos reitores, peritos em avaliação e membros dos órgãos gestores das melhores universidades públicas do país ao trabalho extenuante e remunerado apenas simbolicamente de ser membro das comissões de avaliação externa.

A aceitação significativa do programa pode ser atribuída à preocupação das universidades com a implementação em breve do recredenciamento institucional pelo Ministério da Educação, conforme previsto na Lei de Diretrizes e Bases. Uma vez que as universidades não têm como prever a qualidade e a eficácia da avaliação a ser oferecida ou fornecida pelo programa do Crub, parece que elas estão, de fato, aproveitando a rara oportunidade de se preparar para outra ação ameaçadora do Ministério da Educação.

Embora seja cedo demais para se ter um quadro claro e preciso, as auto-análises que foram enviadas, bem como as visitas já realizadas, sugerem que as universidades são impulsionadas por influências externas. Por um lado, estão mais preocupadas com estratégia de mercado e com a previsão dos próximos passos do ministério do que com suas próprias prioridades, pontos fortes e potencialidades. Por outro, uma característica comum é a influência das consultorias de gestão organizacional que estão cortando custos através da eliminação de departamentos acadêmicos e até de escolas e institutos acadêmicos

que agrupam departamentos e cursos conforme áreas de estudo. Em conexão direta com os vice-reitores, os coordenadores de curso são tratados como gerentes e responsabilizados pelas questões financeiras e administrativas, tais como pagamentos dos alunos.

O aspecto mais positivo é a franqueza dentro da qual essas avaliações têm sido feitas. Tanto que ambas as partes as vivenciaram como uma oportunidade preciosa para aprender sobre suas diferenças e seus pontos comuns, e para fazer despontar uma prestimosidade mútua. O Crub convidou assessores externos de universidades públicas e particulares, e até de universidades "sem fins lucrativos", sem encontrar resistência alguma das instituições particulares que já haviam sido visitadas. Esse tipo de programa gera um modo completamente novo de comunicação que evolui com uma facilidade inesperada. Existe o espaço, o interesse e a abertura para uma troca genuína de experiências, e para um debate aberto sobre as questões bastante intratáveis enfrentadas pelas universidades.

Esse programa merece, mas nunca recebeu, apoio governamental como um mecanismo suplementar que usa avaliação institucional para promover o desenvolvimento da cultura da avaliação interna da qualidade nas universidades. Não obstante, por mais promissora que pudesse parecer a experiência do programa do Crub, ela ainda é restrita demais para comprovar maturidade para as reformas propostas.

Conforme foi observado acima, os órgãos representativos da comunidade do ensino superior ganharam densidade nos últimos anos. Entretanto, entre eles não há abundantes evidências de uma "responsabilidade pública" e de perspectivas no âmbito de todo o sistema. Os poucos exemplos significativos, destacamos, podem ser o suficiente para conduzir o realinhamento de outros segmentos. Mesmo assim, isso não irá acontecer sem uma mudança significativa na atitude do governo.

As tarefas mais árduas necessárias para orientar o ensino superior do Brasil em direção a um sistema auto-regulado competem ao governo, e são três os aspectos envolvidos: a cultura administrativa, o arcabouço institucional e a rede de universidades. É preciso obter novas competências, e um arcabouço institucional adequado, mais complexo e diverso precisa ser elaborado se o governo quiser conduzir um processo de reforma mais colaborativo e sustentável. Novos fóruns e ambientes institucionais serão usados para alojar equipes de re-

presentantes tanto do governo quanto da comunidade. E é preciso que se estabeleçam canais institucionais efetivos entre o governo e a comunidade acadêmica.

O papel dos governos em sistemas auto-regulados é muito mais sutil e tem mais a ver com adaptação social do que com conhecimento técnico especializado. Em vez de dar respostas, decisões, poderio e um mapa do futuro, ou seja, em vez de saber onde devemos estar, a liderança necessária é aquela que desafia a comunidade a enfrentar os problemas para os quais não existem soluções técnicas simples, problemas que exigem de nós o aprendizado de novas maneiras (Heifetz, 1994). Os regulamentos, por exemplo, tornam-se, para o governo, uma questão de coordenação de esforços colaborativos (estudos e debate) e de negociação.

Visto que os sistemas auto-regulados, sob administração remota do Estado, só fazem sentido se seus componentes principais estiverem cientes e prontos para responder aos incentivos e restrições comandadas pelo governo, as universidades federais brasileiras precisam ser incorporadas à condição auto-reguladora já compartilhada por outras instituições do país (bem como por contrapartidas suas na Europa Ocidental). A resistência em aceitar autonomia do controle direto do Estado, ainda verbalizada pelos órgãos representativos das universidades federais, talvez esteja disfarçando a realidade. Há sinais de que um programa voluntário com acordos de transição negociados venha a receber pronta aceitação de algumas universidades federais de ponta que já estão maduras para a autonomia. À medida que os primeiros estágios forem sendo conquistados, outras universidades irão voluntariamente se juntar ao programa.

As prescrições ditadas anteriormente compõem uma agenda imensa, e tudo de que não precisamos agora é outra experiência de agendas superlotadas e uma predisposição para o "demais" e o "rapidinho". A boa-nova é que a auto-regulação é um processo flexível de adaptação mútua que pode progredir melhor através do consenso e da experimentação controlada do que da encampação de reformas, planos e regulamentos.

Referências bibliográficas

ALTBACH, P.G. *Private Prometheus: Private Higher Education and Development in the 21st Century*. Westport, Conn: Greenwood Press, 1999.

________. The Rise of Pseudouniversities. Disponível em: <http://www.bc.edu/cihe, 2001>.

ARAGÓN, V. (org.). *Mídia e educação: perspectivas para a qualidade da informação*. Brasília: Nemp-Ceam/UnB, 1999.

BALÁN, J. & FANELLI, A.M.G.D. *El sector privado de la educación superior: políticas públicas y sus resultados recientes en cinco países de América Latina*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 1993.

BAUER, M. Changing Quality Assessment in Sweden. In: WESTERHEIJDEN, D.F. *et al.* (orgs.). *Changing Contexts in Quality Assessment. Recent Trends in European Higher Education*. Utrecht: Lemma, 1994, p. 135-148.

CASTRO, C.D.M. & LEVY, D.C. *Myth, Reality and Reform: Higher Education Policy in Latin America*. Washington, D.C.: John Hopkins University Press for the IDB, 2000.

CASTRO, C.D.M. & NAVARRO, J.C. Will the Invisible Hand Fix Latin American Private Higher Education? In: ALTBACH, P.G. (org.). *Private Prometheus: Private Higher Education and Development in the 21st Century*. Westport, Conn: Greenwood Press, 1999, p. 51-72.

CASTRO, M.H.D.M. Tomando o pulso: o que buscar no credenciamento institucional das universidades brasileiras? In: *Série documental: textos para discussão*. Brasília: Ministério da Educacão, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2001.

CLARK, B.R. *Creating Entrepreneurial Universities Organizational Pathways of Transformation*. Oxford, New York: Published for the IAU Press by Pergamon Press, 1998.

DE WIT, H. The Long and Winding Road to a European Higher Education Area. *International Higher Education*, 25, 2001.

GREEN, M.; ECKEL, P. & BARBLAN, A. The Brave New (and Smaller) World of Higher Education: a Transatlantic View. *International Higher Education*, 29, 2002.

HARTINGSVELD, L.M. van. Looking Inside the Black Box: Aspects of Quality Assessment in Higher Vocational in the Netherlands. In: WESTERHEIJDEN, D.F.; BRENNAN, J. & MAASSEN, P.A.M. (orgs.). *Changing Contexts of Quality Assessment: Recent Trends in European Higher Education*. Utrecht: Lemma, 1994, p. 111-121.

HEIFETZ, R.A. *Leadership Without Easy Answers*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994.

HOLTTA, S. & NUOTIO, J. Academic Leadership in a Self-regulative Environment: a Challenge for Finnish Universities. *Tertiary Education and Management*, 1, 1995, p.12-20.

INEP. Relatório da missão à Washington. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2001.

LA BELLE, T.J. More on the Pseudouniversity and its Consequences. *International Higher Education*, 2002.

NEAVE, G. R. & VAN VUGHT, F. *Government and Higher Education Relationships across Three Continents the Winds of Change*. Oxford, England, Tarrytown, N.Y., U.S.A: Published for the IAU Press, Pergamon, 1994.

SCHWARTZMAN, J. & SCHWARTZMAN, S. O ensino superior privado como setor econômico. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 10, 2002, p. 411-440. Disponível em : <http://www.schwartzman.org.br/simon/suppriv.pdf>.

SHATTOCK, M. The Challenge Ahead: British Universities in the 21st Century. *International Higher Education*, 1999. Disponível em: <http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News15/text14.html>.

THE TASK FORCE ON HIGHER EDUCATION AND SOCIETY. *Peril and Promise Higher Education in Developing Countries*. Washington, D.C.: World Bank, 2000.

THUNE, C. The Evaluation Center in Denmark. In: WESTERHEIJDEN, D.F.; BRENNAN, J. & MAASSEN, P.A.M. (orgs.). *Changing Contexts of Quality Assessment: Recent Trends in European Higher Education*. Utrecht: Lemma, 1994, p. 163-178.

TROW, M. Managerialism and the Academic Profession: the Case of England. *Studies of Higher Education and Research*, 4, 1993, p. 2-23.

VARGAS, J. Indo além da dicotomia público-privado: relações entre agente e principal. In: WOLFF, L.; GONZÁLES, P. & NAVARRO, J.C. (orgs.). *Educación privada y política pública en América Latina*. Santiago: Preal/BID, 2002, p. 87-103.

VUGHT, F.V. Strategies and Instruments of Government. In: *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*. London: Kingsley, 1989.

VUGHT, F.V. & KELLS, H.R. Self-regulation, Self-study and Program Review in Higher Education. In: TWENTE, U.O. (org.). *Ninth European Forum of the Association for Institutional Research (AIR), August 1987*. Enschede: Lemma, 1988.